

INSTITUCIONES POLÍTICAS, REFORMAS ESTRUCTURALES Y CIUDADANÍA: DILEMAS DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL¹

Renato R. Boschi, IUPERJ

RESUMEN

Considerando el hecho de que las instituciones de la democracia liberal tendieron a estabilizarse en América Latina a partir de la década del 80, el artículo sostiene que el gran desafío que enfrenta la democracia de la región es el contexto en el cual operan dichas instituciones en términos de las articulaciones entre el plano interno y externo antes que sus cualidades intrínsecas. Se señala que una de las posibles fuentes de inestabilidad es el abismo de credibilidad que se ha generado debido a la incapacidad de los gobiernos electos en cuanto a promover cambios sustantivos a través de las políticas de crecimiento económico. En Brasil, a despecho de una compleja matriz institucional que induce a la dispersión del poder, la gobernabilidad no es la cuestión central. La reducción de los grados de libertad para la ejecución de las políticas económicas y sociales tiene consecuencias –en último caso– para la legitimidad de las instituciones representativas junto a la población, lo que las hace vulnerables a la presión ejercida por los movimientos sociales como un canal alternativo de actuación política.

PALABRAS CLAVE: DEMOCRACIA, BRASIL, REFORMAS ESTRUCTURALES, INSTITUCIONES POLÍTICAS, CIUDADANÍA.

ABSTRACT

Considering the stabilization process of Latin American political institutions since the 1980s, this article asserts that the main challenge that democracy faces in the region is the context on which these institutions interact in relation to the internal-external interface rather than on their intrinsic qualities. This paper suggests that one of the possible sources of political instability is found on the lack of public opinion credibility of elected governments due to their incapability of promoting substantive changes through economic development policies. In Brazil, despite a complex institutional matrix that induces power dispersion, governability is not the central issue. The reduction of the degrees of freedom for the execution of the social and economic policies has consequences –at the end– for the legitimacy of representative institutions among the population. This makes institutions vulnerable to the pressure exercised by the social movements as an alternative channel for political action.

SOBRE EL AUTOR

Renato R. Boschi es profesor titular de Ciencias Políticas en IUPERJ (Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro) y profesor titular de UFMG (Universidad Federal de Minas Gerais). Obtuvo su Ph.D. en Ciencias Políticas en la Universidad de Michigan (1978), fue presidente de ANPOCS (Asociación de Postgrado e Investigación en Ciencias Sociales), vicepresidente de IPSA (Asociación Internacional de Ciencia Política) y ha ejercido como profesor visitante en diversas universidades estadounidenses, como Stanford, Duke y Michigan, aparte de ser titular de la Cátedra de Estudios Brasileños "Sérgio Buarque de Holanda" en EHESS (Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales), París. Ha publicado diversos trabajos sobre democracia y asociativismo, además de grupos de intereses y política económica en Brasil.

¹ Traducción: Traductores Profesionales Universitarios, Florencia Galán y Roberto Andrade.

El propósito de este trabajo es realizar una evaluación de la democracia en Brasil desde el punto de vista de dos ejes básicos: el primero se relaciona con la estabilización de las instituciones de representación política y, el segundo, con la estructuración de la sociedad civil y las dimensiones de la ciudadanía. El artículo parte de una investigación central, que se aplica también al conjunto de los países latinoamericanos, acerca del impacto de las reformas estructurales orientadas al mercado en el desempeño de la democracia. ¿En qué medida la menor capacidad de los gobiernos electos a través de las instituciones representativas, de producir resultados sustantivos en el plano de las políticas sociales y, en particular, de las políticas de crecimiento económico, en un contexto que restringe de manera extrema la actuación y el cumplimiento de los fundamentos económicos neoliberales, podría eventualmente mitigar los últimos avances observados tanto en la difusión como en la regularidad de los procesos e instituciones de la democracia representativa?

Como ya se sabe, la retracción del Estado que siguió a la ola de reformas institucionales de tenor neoliberal, que también ha sido analizado por abundante literatura, constituye un fenómeno más amplio, que abarca tanto a los países desarrollados como a aquellos de la periferia del sistema capitalista (Campbell & Pedersen, 2001; Hall & Soskice, 2001; Kitschelt, Langes & Stephens, 1999). Acompañando la liberalización comercial y la desregulación financiera a partir de los años 1980, no se observó, sin embargo, para el conjunto de los países desarrollados, una convergencia de resultados, sea en el sentido de la intensidad de la retracción, o en la recuperación económica posterior. Lo mismo es válido para los impactos del proceso de globalización que, en otro punto fundamental, ocasionaron alteraciones en el propio papel del Estado como factor de ordenamiento del sistema internacional (Evans, 1992; Gomes, 1998). También los países periféricos presentaron resultados divergentes y, si bien respondieron de maneras diferentes a esas transformaciones, es cierto que, en su conjunto, enfrentaron y están con frecuencia sujetos a crisis de mucho mayor intensidad que las que afectaron a los países del centro. Lo que se desea explorar aquí, centrándonos específicamente en el caso de Brasil, es la forma en que la condición de país periférico, en el contexto de estos cambios, implicó una drástica reducción de los grados de libertad en relación al enfrentamiento de la crisis, de la definición de alternativas para el crecimiento económico y, en última instancia, del funcionamiento mismo de la democracia, tomada en una acepción inclusiva, es decir, incluyendo las dimensiones relativas al proceso electoral, así como las relativas a la ciudadanía.

La primera parte del artículo discute brevemente algunas de las especificidades que deben ser consideradas cuando se realiza un esfuerzo de

evaluación de la democracia en América Latina: las trayectorias que ha seguido el desarrollismo nacional, que combinaron altas tasas de inestabilidad política con crecimiento económico y exclusión social; el punto de la trayectoria en el cual incidieron las reformas institucionales en los respectivos países; el ritmo y la intensidad de su implementación; el grado de densidad de organización de la sociedad civil y, por último, las características de la política social.

Una segunda sección caracteriza el eje formal de la democracia representativa en Brasil, destacando que no es la gobernabilidad el problema central de las instituciones democráticas: en el marco de la promulgación de una Constitución, como la de 1988, que consagró derechos sociales y políticos con motivo de la transición hacia un régimen democrático, aun antes de su reglamentación se inició un proceso de revisión constitucional para asegurar la implementación de las reformas económico-institucionales. Reforzando una tradición de relación entre los poderes, en que el Ejecutivo era predominante, el nuevo modelo consagró la centralización del poder, en particular, en la implementación de la política económica, codo a codo con un expresivo aumento de la importancia estratégica del Poder Legislativo, en una modalidad de gobierno de negociaciones que la literatura ha analizado como el presidencialismo de coalición (Figueiredo & Limongi, 1999; Santos, 2003).

La tercera parte se centra en el ámbito de la sociedad civil frente a las nuevas características de la política pública. Después de la redemocratización en 1985, simultáneamente con el proceso de debilitamiento del Estado y la alteración en los estándares de intervencionismo, comenzó en las políticas públicas un movimiento descentralizador, que instauró una serie de prácticas de gestión basadas en la participación social. Aun cuando la diseminación de esas prácticas haya modificado la extensión y calidad del asociacionismo en Brasil, profundizando una tendencia que ya se esbozaba con claridad desde los años 1980, no siempre conforman una manera más eficaz de implementación de la política social. Por otro lado, el logro de la ciudadanía en el sentido de obtener garantías de derechos sociales se tornó más remoto para vastos contingentes de excluidos, a pesar de la expansión del acceso a la justicia que se observó a partir del proceso de redemocratización. El Poder Judicial asumió mayor importancia, aunque al mismo tiempo aparece como una estructura pesada e ineficiente. El aumento de los índices de violencia y la falta de respeto a los derechos civiles pasó a constituir uno de los aspectos más relevantes en un cuadro de evaluación de la democracia y de su tentativa de perfeccionamiento.

Finalmente, este trabajo especula en la dirección de algunos escenarios. Las instituciones de la democracia representativa han convivido con altos grados de exclusión social que se fueron intensificando a lo largo del

tiempo, en particular, a partir de las reformas institucionales. No obstante, tales instituciones deben producir resultados sustantivos que, de algún modo, correspondan a las expectativas de los ciudadanos, esto es, implementar cambios a través de las mismas. En ese sentido, aunque no impliquen la imposibilidad de escoger, las limitaciones en la capacidad de maniobra de los gobiernos con respecto a la implementación de políticas de crecimiento económico, constituyen, a mediano plazo, uno de los mayores factores de erosión de la calidad de la democracia.

América Latina y la teoría democrática

En la misma línea de argumentación utilizada por O'Donnell (1994, 1999), y recientemente desarrollada en un exhaustivo trabajo de evaluación de la democracia en América Latina (PNUD 2004), reiteramos aquí, por un lado, la necesidad de usar una definición ampliada de democracia, en contraste con una definición minimalista, muy común en trabajos de análisis comparado sobre la democracia. Por lo general, esta última se concentra en la existencia de instituciones representativas de un tipo determinado y en su capacidad de producir gobiernos, tomando como presuposiciones una serie de factores correlativos al proceso electoral, a veces ausentes en el contexto de innumerables democracias fuera del eje anglosajón. La definición ampliada incluye, básicamente, el examen de las dimensiones sustantivas en el eje de logro de la ciudadanía, además de las condiciones institucionales relativas a la *accountability* vertical y horizontal, que rodean la realización de elecciones regulares. Por otro lado, esa verificación también implica la necesidad de pensar en ciertas especificidades contextuales y de trayectoria para el caso de evaluar el desempeño de las democracias latinoamericanas.

Pasemos a considerar ahora los aspectos mencionados. Conforme se afirmó anteriormente, nuestro eje de evaluación de la democracia en América Latina y, por extensión, en Brasil, pasa por la consideración concerniente a la subordinación de la política a la economía en el marco de la transición hacia un orden de mercado en sustitución al desarrollismo estatal, característico de una gran parte del siglo XX en esos países. Dicho ejercicio, que está revestido de una aparente trivialidad, adquiere importancia cuando se considera, de partida, la inestabilidad política en diversos países de la región como resultado de la tentativa de ajustarse a los imperativos sistémicos de integración en el orden internacional globalizado y pautado por los preceptos neoliberales. Las crisis por las que atravesaron recientemente Argentina, Venezuela y Bolivia, aunque no hayan configurado una ruptura institucional de la democracia, constituyen apenas una ilustración, más flagrante y extremadamente preocupante, de la posibilidad límite de descrédito y erosión de instituciones democráticas representativas y su sustitución por movimientos sociales

como canal de las demandas políticas, después de un prolongado período de estabilidad de la democracia electoral en América Latina.

En este sentido, se observa cómo, de acuerdo con un índice de democracia electoral desarrollado por el proyecto del PNUD, que varía de 0 a 1, ya a partir de fines de los años 1980, la democracia electoral alcanzó estabilidad en el conjunto de los países de la región, con valores superiores a 0.80. Sólo México, que alcanzó valores más altos únicamente después de 1994, desentona dentro de la tendencia general y en aquella que se observa para los subgrupos de los países andinos, del Mercosur y de América Central (PNUD, 2004, Anexo 1).

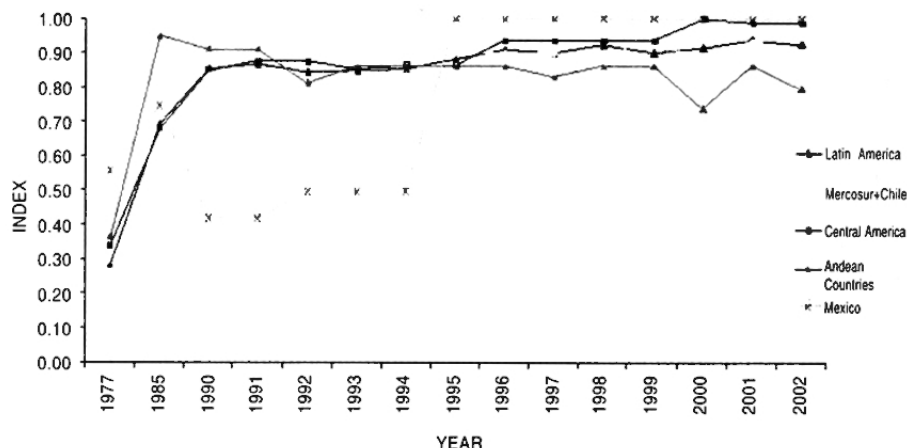
En la literatura que analizó los procesos de transición institucional se ha dedicado mucha atención a la interrelación entre las reformas y la democracia (Przeworski, 1991; Nelson, 1994; Haggard & Kaufman, 1992, 1993; Acuña & Smith, 1994). No obstante, los análisis generalmente se dedicaron a señalar las inadecuaciones institucionales que dificultaban las estrategias de ajuste económico, en un primer momento y, luego, el curso de implantación de las reformas llamadas de primera generación. Algunas vaticinaron un escenario de caos social a consecuencia de la conversión al mercado (Smith, Acuña & Gamarra, 1993, 1994), pero fueron pocas las que cuestionaron la naturaleza del modelo económico y las tensiones inherentes a su adopción. En otro punto fundamental, más normativo, algunos estudios sobre la reforma institucional formulaban un diagnóstico de la inadecuación del sistema partidario, del sistema de gobierno y del régimen electoral vigente, sugiriendo una ingeniería institucional que terminaba por justificar las restricciones a la democracia, que iban de la valorización del aislamiento del proceso decisorio hasta la sugerencia de reducir los niveles de participación política, el número de partidos y la adopción del parlamentarismo como fórmula institucional para hacer factible la democracia y garantizar la gobernabilidad (Lamounier, 1991; Mainwaring, 1993, 1997).

El contexto de la transición hacia un orden de mercado agravó sensiblemente la situación de exclusión social, cuyas raíces se remontan al período del desarrollismo estatal. Es pertinente afirmar que el modelo de desarrollo mediante la sustitución de importaciones, con variaciones entre los países de América Latina, tuvo sus virtudes en términos de apalancar la industrialización con tasas expresivas de crecimiento económico y la creación de un sistema razonable de protección social, pero también se debe señalar que delimitó el patrón de desigualdad que llegaría a constituirse en la característica estructural más constante en la mayoría de los países de la región. Conviene resaltar que, de un conjunto de dimensiones relativas a la ciudadanía social en el estudio del PNUD, algunas presentaron una mejoría cuando se compara el período de gobiernos autoritarios y la inestabilidad política bajo el desarrollismo

GRÁFICO N° 1*

Electoral Democracy Index

The EDI is a 0.00-1.00 scale especially constructed for the Report, with 0.00 indicating non-democracy and any number above 0.00 indicating a degree of democratieness, with higher scores referring to greater degrees of democratieness. The formula for calculating the EDI is: Electoral Democracy Index = Suffrage x Clean Elections x Free Elections x Elected Offices.

Electoral Democracy Index (EDI) 1977, 1985, 1990-2002

Fuente: Informe PNUD Proyecto sobre Desarrollo Democrático en América Latina 2004, Anexo 1

nacional con el período de post-democratización. La única dimensión que, al contrario, permanece como un déficit democrático es, precisamente, la exclusión social en que casi todos los países presentan un coeficiente Gini de desigualdad que está al borde o por encima de 0,50. En el apartado de desigualdad, Brasil lidera el conjunto de los países latinoamericanos, con un índice Gini de 0,64, a pesar de que países como Honduras, Nicaragua, Paraguay y Bolivia presentan porcentajes bastante más elevados de la población (más de 60%) que viven por debajo de la línea de pobreza.

Traducción: "Gráfico 1: Índice de Democracia Electoral (IDE). El IDE es una escala 0.00-1.00 especialmente construida para el Informe, donde 0.00 indica que no hay democracia y cualquier valor por sobre 0.00 indica los diversos grados de democracia, donde los puntajes mayores se refieren a mayores grados de democracia. La fórmula para calcular el IDE es la siguiente: Índice de Democracia Electoral = Sufragios x Elecciones Limpias x Elecciones Libres x Cargos Elegidos".

En otras palabras, a pesar de la estabilización de algunas dimensiones formales relativas al proceso electoral, la democracia no produjo resultados en el plano sustantivo. Esta discrepancia está identificada en la percepción de los ciudadanos, conforme lo demuestran los datos del *survey* llevado a cabo por el estudio del PNUD con 18.643 entrevistados en 18 países. El empleo es señalado como el ítem más importante en la lista de problemas con los que se enfrentan los países de América Latina, habiendo sido indicado por el 34,6% de los entrevistados, seguido de la desigualdad y la pobreza con un 26,3% y, en una proporción bastante inferior (cerca de 11%), los aspectos concernientes a la violencia, el tráfico de drogas y la corrupción.

TABLA Nº 1
Exclusión social en América Latina

País	Coefficiente Gini de Desigualdad aprox. 1999	Pobreza, línea debajo de la pobreza 2001
Argentina	0.542	30.3
Bolivia	0.586	61.2
Brasil	0.64	36.9
Chile	0.559	20
Colombia	0.572	54.9
Costa Rica	0.473	21.7
República Dominicana	0.517	29.2
Ecuador	0.521	60.2
El Salvador	0.518	49.9
Guatemala	0.582	60.4
Honduras	0.564	79.1
México	0.542	42.3
Nicaragua	0.584	67.4
Panamá	0.557	30.8
Paraguay	0.565	61.8
Perú	0.545	49
Uruguay	0.43	11.4
Venezuela	0.498	48.5
América Latina	0.544	45.3

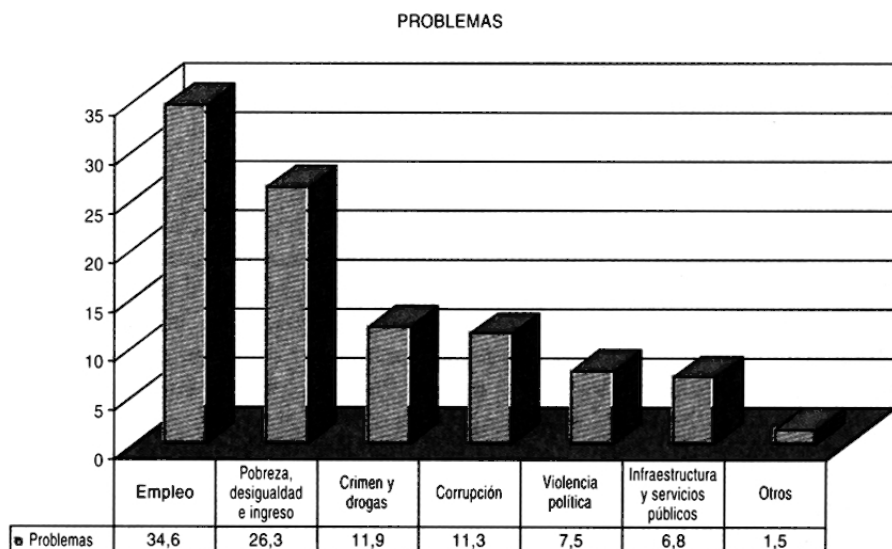
Fuente: Informe PNUD Proyecto sobre Desarrollo Democrático en América Latina 2004, Anexo 2

Dar a conocer semejante distorsión –el abismo entre la democracia formal y sustantiva en Brasil y en América Latina en general– no implica necesariamente la adopción de una reforma de las instituciones de la democracia representativa, pero sí el ajuste en los tiempos de su institucionalización y la posibilidad de producir resultados a través de las políticas económicas. En otras palabras, la permanencia de instituciones democráticas estables, sometidas únicamente a ajustes al margen, con opciones más acertadas en el ámbito económico, eventualmente podría abrir camino a una inflexión en la estructura de desigualdades consolidada a lo largo del tiempo. En suma, se trata de invertir los términos de la ecuación prevaleciente, esto es, el predominio del mercado sobre la democracia, subordinando la economía a la política.

Claro está, tal como se postuló de partida en el presente artículo, que los grados de libertad para hacer efectivo ese cambio son más reducidos en vista de la condición periférica de América Latina en el siste-

GRÁFICO N° 2

Percepciones relacionadas con los principales problemas en América Latina
Principales problemas mencionados por los ciudadanos



Fuente: Informe PNUD Proyecto sobre Desarrollo Democrático en América Latina 2004, Anexo 3

ma internacional. De ese modo, si el legado histórico en América Latina no favorece la democracia, tampoco lo hace el contexto, principalmente a partir de la coyuntura de violencia, terrorismo internacional e intervencionismo unilateral que se instauró en el escenario internacional desde el inicio de la era Bush. Combinados, las contingencias económicas y un contexto internacional permisivo a ataques a la soberanía, son conducentes a limitaciones de la democracia en la periferia.

Reconocer esas limitaciones no supone desconocer que las fuentes de tensión de la democracia se sitúan en la persistente prosecución de una ruta que profundiza el hiato entre lo formal y lo sustantivo, por un lado, y entre el plano interno y el externo de la política, por el otro. Los gobiernos son electos con plataformas basadas en cambios en el plano de las políticas sustantivas, pero gobiernan con otra plataforma, dirigida hacia las restricciones determinadas a partir del escenario externo. Este problema ha sido señalado en la literatura que da énfasis a las razones para la violación de mandatos y que explora las consecuencias de ese tipo de reversión para el funcionamiento de la democracia. La necesidad de atraer inversiones obliga a los gobiernos a una mayor austeridad, emitiendo señales favorables a los inversionistas externos. El eje de la *accountability* se desplaza de los electores en el plano doméstico hacia fuera, con lo que se caracteriza la violación del mandato, la llamada reversión o *switch* (Stokes, 2001).

Una vez más, los datos del proyecto del PNUD indican claramente que los puntos de tensión en la democracia se sitúan en la persistente orientación de los gobiernos en relación con el mercado. Como se vio anteriormente, el empleo figura como la mayor prioridad desde la perspectiva de los ciudadanos. El empleo urbano en el sector informal pasó de 42,8% en 1990 a 46,3 % en 2001. El combate al desempleo, por otro lado, ha sido una prioridad en las plataformas electorales, como fue el caso de las campañas de todos los candidatos en las elecciones presidenciales de 2002 en Brasil. El cumplimiento de preceptos de tenor recesivo dirigidos hacia la estabilidad de la moneda —como las tasas de superávit primario, las metas inflacionarias y el propio equilibrio fiscal— tienden a estrangular la posibilidad de crecimiento económico que, a su vez, haría factible la creación de empleos. Es interesante observar, en los resultados del *survey* citado anteriormente, que el 64,6% de los ciudadanos entrevistados señala que los candidatos mienten para ganar las elecciones. Entre los entrevistados también predomina la percepción de que en la mayoría de los países son las corporaciones y los bancos los que detentan el poder. En una muestra realizada con 231 líderes políticos de otro *survey* del proyecto del PNUD, se destaca la importancia por ellos atribuida a los grupos económicos, así como al Poder Ejecutivo, en la dinámica de la política.

Igualmente, el proyecto del PNUD presenta un índice de apoyo a la democracia, donde los diversos valores indican la intensidad de la orientación a favor de la democracia y la distancia con respecto al activismo político: valores próximos a 1 denotan equilibrio, superiores a 1, apoyo más acentuado, e inferiores, apoyo precario a la democracia. Aun cuando el apoyo es alto en general, especialmente en países con trayectorias institucionales más estables, como Costa Rica y Uruguay, es interesante observar que el apoyo más débil tiene lugar precisamente en aquellos países que sufrieron graves crisis en la década de 1990, como Colombia (0,69), Paraguay (0,44) y Ecuador (0,44). De acuerdo con el estudio mencionado, Brasil presentó un valor tendiente al equilibrio (1,12). Por otro lado, en otro índice montado con 5 indicadores, se observó que apenas el 9,7% de los entrevistados demostró un fuerte apoyo al mercado, porcentaje que contrasta con el 46,5% de fuerte apoyo al Estado. Finalmente, es posible constatar que las fragilidades en la preferencia por la democracia se revelan en el elevado porcentaje del total de la población entrevistada en los 18 países, que cree que el desarrollo económico es más importante que el sistema de la democracia (58,1%) y en la también alta proporción de quienes no creen que la democracia pueda resolver los problemas del pueblo (43,9%).

De ese modo, la subordinación de los procesos políticos al desempeño económico ha tenido consecuencias dramáticas para los países de América Latina desde el punto de vista del desempeño de los gobiernos y en lo concerniente a la legitimidad de las instituciones y de los actores. El escenario postreformas fue el de un Estado debilitado en cuanto a su capacidad de ampliar la ciudadanía social por estar limitado en sus posibilidades de implementar políticas sociales. Por otra parte, a un Estado más débil ha correspondido un Ejecutivo cada vez más fuerte con respecto a los otros poderes, mediante el ejercicio hasta cierto punto arbitrario de las decisiones en materia de políticas económicas, las que por principio se guían por la eficiencia económica. El creciente aislamiento de las decisiones se materializó en la necesidad de contar con un modelo regulador basado en la existencia de agencias supuestamente autónomas e independientes. El período de postprivatizaciones y de postapertura comercial alteró la relación estratégica entre los actores domésticos y el Estado y de este último en relación con la Nación; también se alteraron los estándares de intervención estatal en la economía. La interacción entre los planos interno e externo pasó a constituir una dimensión fundamental en la calidad de las democracias latinoamericanas. En otras palabras, la naturaleza de la democracia, cuando está expresada en la forma de organización de la sociedad, se vio afectada por una trayectoria particular que exigió la adaptación de las instituciones políticas a la lógica de una nueva definición de eficiencia económica, con consecuencias en el tipo de las relaciones entre Estado y sociedad, en aspectos del funcionamiento de

las instituciones de gobierno y en las formas de organización del poder en la sociedad.

Democracia representativa en Brasil

La matriz institucional brasileña se caracteriza por un régimen presidencialista, contrapesado por un sistema de dos cámaras, el federalismo y la representación proporcional, con una gran concentración de poder en el Ejecutivo. El presidente es elegido por mayoría absoluta en un sistema de *ballotage* cuando en una primera vuelta no se obtiene el 50% para un candidato. Esa misma regla se utiliza para la elección de gobernadores de estado y del Distrito Federal. El Congreso está compuesto por una Cámara de Diputados de 513 miembros elegidos en los estados y en el Distrito Federal y por un Senado de 81 miembros, bastante fuerte, dotado de capacidad de iniciativa legislativa, de poder de revisión de la legislación aprobada en la Cámara, además de la prerrogativa de ratificar los nombramientos presidenciales para el Banco Central, los magistrados y el Procurador General de la República.

El federalismo brasileño es bastante *sui generis*, en la medida en que incluye, además de 26 unidades estatales, también a los 5.561 municipios, un hecho con implicaciones positivas y negativas desde el punto de vista de la gestión de las políticas públicas (Almeida, 1995, 2001; Arretche, 1996, 2000, 2002) y de las nuevas modalidades de participación de la sociedad civil en el proceso político (Abers, 1998; Santos, 1998; Boschi, 1999; Costa, 2002; Dias, 2002; Santos Jr, 2000). Se repite en los estados el mismo sistema institucional a nivel nacional, salvo que los estados no son autónomos para aplicar reglas electorales e institucionales propias y que la Constitución no permite poderes legislativos de dos cámaras en los mismos. Por otra parte, los municipios no tienen, y no pueden tener, por determinación constitucional, poder judicial, como tampoco el consiguiente poder constituyente, disponiendo sólo de las Leyes Orgánicas Municipales respectivas.

Igualmente, el uso de la representación proporcional es una característica destacada de la matriz institucional brasileña: la Cámara de Diputados es elegida por un sistema proporcional de lista abierta a través del cual los electores votan por sus candidatos. Como se puede deducir, el sistema de lista abierta favorece el personalismo en detrimento de los partidos durante la realización de las campañas electorales. También es bastante clara la tendencia a la dispersión de poder en esta matriz institucional, en que la concentración de poderes en el Ejecutivo es el único aspecto que la neutraliza. El Ejecutivo detenta fuertes poderes frente al Legislativo, con la posibilidad de editar las medidas provisorias, una exclusividad en la iniciativa legislativa, y el veto total o parcial de la legislación aprobada en el Congreso.

El sistema brasileño de partidos también se caracteriza por una elevada fragmentación, siendo los partidos más importantes y de mayor representación congresal el PT (Partido de los Trabajadores), el PSDB (Partido Social Demócrata Brasileño), el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) y el PFL (Partido del Frente Liberal).

Esa combinación de elementos –una matriz institucional compleja, con alta fragmentación de poder, un sistema partidario supuestamente poco estructurado y la representación proporcional– ha sido señalada en la literatura como extremadamente problemática desde el punto de vista de la gobernabilidad, y ha suscitado una serie de propuestas de reforma, algunas de tenor más radical, y otras que sugieren cambios al margen (Linz & Valenzuela, 1994; Mainwaring, 1993). Por otro lado, sea como fuere, el hecho es que el proceso político viene ajustándose progresivamente a ese conjunto de reglas, habiéndose adecuado la convivencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a prácticas que no anulan el poder de agenda del primero, pero que tampoco eliminan la importancia del segundo (Figueiredo & Limongi, 1999; Santos, 2003).

Por lo tanto, en las últimas décadas la tendencia general ha sido la de consolidación de las instituciones políticas, a pesar de las dificultades en hacer efectiva la transición simultánea de un prolongado régimen autoritario hacia un orden democrático y de una economía cerrada y protegida hacia otra más acorde a una lógica de mercado, dictada por la necesidad de integración del país en los circuitos globalizados. En realidad, mientras gana fuerza una tendencia expresiva de democratización del proceso y de las instituciones políticas, el país se torna cada vez más vulnerable a las crisis en el sistema internacional y en el desempeño de la economía; salvo en la esfera de la estabilidad monetaria, presenta grados visibles de deterioro (Diniz & Boschi, 2003).

Los datos sobre Brasil incluidos en el estudio realizado por el PNUD son bastante expresivos acerca de la discrepancia entre el plano de las instituciones políticas y el de la dimensión sustantiva de la democracia, según algunos indicadores de desempeño económico y de ciudadanía a través de tres períodos.

Se observa que, a partir de inicios de los años 1980, paralelamente a la implementación de las reformas económicas de manera gradual, la democracia electoral alcanzó un nivel bastante expresivo, después de la crisis institucional que llevó al *impeachment* del primer presidente electo mediante elecciones directas en 1989. Los índices de 1,00 reflejan la universalización de los derechos políticos –extremadamente amplia en Brasil, con la eliminación de toda y cualquier barrera a la participación político-electoral de la población con más de 16 años– y la realización de elecciones regulares en todos los niveles. Es así como, en 1982,

TABLA Nº 2

**Indicadores seleccionados de desempeño
de la democracia en Brasil**

Períodos	Índice Reforma Económica	Democracia electoral	Derechos humanos	Crecimiento PIB <i>per cápita</i>	% pobreza	Gini Desempleo Urb.	
1981-1990	0,5	20,7	03,2	0 1,8%	48,0	0,603	5,2
1991-1997	0,75	1,00	4,07	0,6%	40,0	0,638	5,3
1998-2003	0,79	1,00	3,63	1,2%	37,0	0,640	7,1

Fuente: Proyecto del PNUD, 2004.

todavía bajo el régimen autoritario, se realizaron elecciones directas para gobernadores, diputados federales y estaduais, además de alcaldes en la mayoría de los municipios, excepto en las capitales, y también de concejales. Desde entonces se realizaron elecciones en 1985 (alcaldes de capitales y balnearios de aguas termales, ya con un sistema multipartidario), en 1986 (gobernadores, senadores, diputados federales y estaduais), en 1988 (alcaldes y concejales), en 1989 (primera elección directa para presidente de la República), en 1990 (gobernadores, senadores, diputados federales y estaduais), nuevamente en 1992 (alcaldes y concejales), en 1994 (presidente, gobernadores, senadores, diputados federales y estaduais), en 1996 (para alcaldes y concejales) y, con la misma alternancia de cada 2 años, en 1998, 2000 y 2002, respectivamente, para presidente, gobernadores, senadores, diputados y alcaldes/concejales. En total, por lo tanto, se observó la realización de 12 procesos electorales, conducidos a través de extensas campañas en los medios de comunicación, debates y duras disputas, constatándose, a partir de 1998, la informatización del proceso electoral con la introducción del voto electrónico.

Por otra parte, los indicadores de desempeño de la economía tendieron a agravarse, disminuyendo el PIB *per capita* durante la década de 1990 y acentuándose levemente la desigualdad, a pesar de una reducción en el índice de pobreza. El desempleo urbano aumentó de manera notoria después de 1998. Considerando también el hecho de que los indicadores de respeto a los derechos humanos presentaron una mejoría notable, se puede comprobar que mientras los datos con respecto al proceso político parecen estabilizarse prácticamente de manera independiente,

el desempeño de los gobiernos en el plano económico caminó en una dirección contraria, observándose la aparición de crisis frecuentes, en un marco bastante estrecho de tentativas de mantenimiento de la estabilidad de la moneda y del equilibrio fiscal.

Un trabajo reciente, que destaca factores de naturaleza política, sugiere que, desde el punto de vista de las instituciones de la democracia formal, Brasil –en presencia de un dato nuevo– ya habría alcanzado estabilidad en el enfrentamiento de las crisis políticas con motivo del episodio que llevó a la caída del presidente Collor de Mello sin ruptura, esto es, el grado de inclusividad de las coaliciones políticas en la superación de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. En comparación con el caso de Perú, el estudio mencionado destaca la dimensión de la inclusividad como explicación de las diversas trayectorias que se observaron entre ambos países cuando ocurrieron sus respectivas crisis en 1992, registrándose la tendencia a la continuidad institucional en el caso de Brasil y la ruptura en el caso de Perú (Coutinho, 2004). Esto significa que, en el caso de Brasil, las elites políticas habrían pasado por un tipo de aprendizaje que, con el transcurso del tiempo, habría sido responsable del desarrollo de capacidades para procesar conflictos políticos dentro del marco de las instituciones vigentes.

Como ya se indicó en la primera parte del presente artículo, esas verificaciones apuntan a que la cuestión de la gobernabilidad –que varios estudios afirman que es el problema central para el logro de la estabilidad democrática en Brasil– no constituye el factor de riesgo principal. Más bien, dicho factor de riesgo podría residir en el posible descrédito de las instituciones de la democracia considerando las expectativas no cumplidas, generadas a partir del proceso electoral.

Así fue como, en la fase de profundización de las reformas a comienzos de los años 1990, la estabilidad económica se presentó como un factor positivo, lo que se expresó en la elección y reelección de Fernando Henrique Cardoso en 1994 y 1998. No obstante, ya a fines de su segundo mandato, los efectos de un escenario económico extremadamente restrictivo se hacían sentir con fuerza en la evaluación negativa de ese gobierno, habiéndose expresado con claridad la reprobación al modelo económico a través de la elección de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente en 2002. La expresiva victoria de un candidato de izquierda, procedente de las clases populares en un país de cultura política elitista y conservadora, es bastante simbólica en términos de expectativas de la posibilidad de cambios a través de las instituciones de la democracia electoral.

Un estudio reciente acerca de la desconfianza como factor de inestabilidad política, muestra cómo, a pesar de las fluctuaciones entre los dife-

rentes países de América Latina, se comprueban niveles relativamente bajos de confianza con respecto a las instituciones que delimitan la democracia. Utilizando datos del "Latinobarómetro" para 1995, el análisis indicado muestra cómo, en el caso de Brasil, superado sólo por Venezuela, la desconfianza es bastante elevada en relación con el Congreso (73%) y los partidos políticos (83%). Siempre de acuerdo con ese estudio, otras muestras realizadas en 1994 y 1996 por Nupergs de UFRGS, dan cuenta de cómo creció en el electorado la percepción de que los culpables de la situación económica del país son los políticos, el Congreso y el presidente: de un 67% a un 72%, de 67 a 70% y de 47 a 53%, respectivamente (Baquero, 2002).

A título de ilustración sobre la maleabilidad de las instituciones políticas y el proceso de gobierno en Brasil, pasamos a examinar a continuación las bases de sustentación política en los dos períodos de Fernando Henrique Cardoso (1994 y 1998) y, posteriormente, del gobierno de Lula en el momento de su elección en 2002. En ambos períodos, como lo indican los datos en la siguiente tabla, Fernando Henrique Cardoso —primer presidente de Brasil cuya reelección fue posible en virtud de la aprobación de una enmienda constitucional que introdujo el dispositivo de la reelección— gobernó con una amplia bancada parlamentaria de sustentación a sus políticas.

Las elecciones presidenciales de 2002 pueden ser consideradas como un marco en la trayectoria de la democracia electoral brasileña: en primer lugar, debido al hecho de que, por primera vez, fue electo un candidato de origen obrero a través de un partido de base laborista que, desde los años de la dictadura militar tiene efectivamente una raigambre social fuerte y una larga trayectoria de conquista progresiva de representación política en cargos legislativos y ejecutivos a los niveles municipal y estadual. En segundo lugar, en vista de la expresiva victoria sobre los demás candidatos en la primera vuelta, con una estruendosa derrota del candidato del PSDB, partido del entonces gobierno en la segunda vuelta; Luiz Inácio Lula da Silva, del PT, obtuvo en la primera vuelta 39.443.765 votos, correspondientes a un 46,4% del total, prácticamente el número suficiente para ser electo ya en esa ronda y completando casi el doble del candidato que obtuvo el segundo lugar, José Serra, del PSDB, que obtuvo 19.700.395 (23,2%). En la segunda vuelta, Lula fue electo con 52.793.261 votos, correspondientes a un 61,3% de los votos válidos en el conjunto del electorado. Como ya se señaló, además del resultado numérico, esa elección tuvo un fuerte componente simbólico, pues no sólo representó la superación de un aspecto elitista de la cultura política brasileña, sino que también reflejó el deseo de cambio, habiendo aprobado el electorado una plataforma que, básicamente, proponía una ruptura con los rumbos de la política económica adoptada por el gobierno anterior, especialmente en términos de retomar el crecimiento económico y la consiguiente generación de empleos.

TABLA Nº 3

El cuadro político en el Congreso Nacional (1994 y 1998)

Partidos	Cámara de Diputados				Senado Federal*	
	N(94)	N(98)	%(94)	%(98)	N(1998)	%(1998)
PT	49	58	9,6	11,3	7	8,6
PDT	34	25	6,6	4,9	4	4,9
PSB	15	19	2,9	3,7	2	2,5
PPS	2	3	0,4	0,6	1	1,2
PC do B	10	7	1,9	1,4	-	-
PV	1	1	0,2	0,2	-	-
Izquierda	111	113	21,6	22,1	14	17,3
PMDB	107	83	20,9	16,2	26	32,1
PSDB	62	99	12,1	19,3	13	16
Centro	169	182	33	35,5	39	48,1
PFL	89	105	17,3	20,5	16	19,7
PPR(94)/PPB**	52	60	10,1	11,7	6	7,4
PTB	31	31	6	6	3	3,7
PP	36	-	7	-	-	-
PL	13	12	2,5	2,3	2	2,5
Micro-leyendas	12	10	2,3	1,9	1	1,2
Derecha	233	218	45,2	42,4	28	34,6
Bancada de apoyo al FHC	341	347	66,5	67,6	64	79
Bancada de Oposición	111	113	21,6	22,1	14	17,3
Bancadas Independientes ²	61	53	11,9	10,3	3	3,7

Fuentes: Tabla elaborada por Anastasia (2002) en base a los Datos Electorales de Brasil - Base de Datos del IUPERJ, organizado por Jairo Nicolau; Folha de São Paulo, 29 de octubre de 2002, Cuaderno de Elecciones, pág. 11.

* No fue posible obtener datos relativos a la composición del Senado en 1994.

** En 1995, el PPR y el PP se fusionaron, dando origen al PPB.

Fueron clasificados como micro-leyendas de derecha los partidos con menos de 5 representantes en la Cámara de Diputados: PSC, PRN, PMN, PSD, PRP, PRONA, PST y PSL.

Con semejante capital electoral, la cuestión de la gobernabilidad estaba lejos de presentarse como el problema central del nuevo gobierno. La tabla a continuación (tabla 4) muestra la distribución por escaños del Congreso y las bases de soporte político del gobierno de Lula al asumir su cargo en enero de 2003. Conforme a los cálculos estimativos de ese momento, el gobierno contaba con aproximadamente un 42% en la Cámara y un 37% en el Senado y, por lo tanto, tendría que conseguir un pequeño margen más para alcanzar mayoría en la Cámara y otro margen apenas mayor en el ámbito del Senado. Considerando la migración partidaria en el período post-electoral y las posibles modificaciones en la base de sustentación a favor del gobierno con la composición ministerial, todo apuntaba a la formación de mayorías para la aprobación de los principales proyectos del gobierno que incluían, luego de iniciado su período, la reforma tributaria y la reforma de la seguridad social. Más tarde, ya a fines de 2003, el curso de tales reformas y la naturaleza de las políticas adoptadas que indicaban un alto grado de continuidad con la perspectiva del gobierno anterior, implicaron la necesidad de una reforma ministerial dirigida a incluir al PMDB en la coalición de apoyo del gobierno, habiéndose retirado el PDT de su base de sustentación.

Resulta también interesante observar la distribución de los votos entre la base de sustentación del gobierno y la oposición cuando se aprobó una polémica enmienda como aquella concerniente a la implementación de la reforma de la seguridad social. Por tratarse de un proyecto fundamental para el gobierno, en el sentido de asegurar la estabilidad económica a través de la emisión de las llamadas señales de mercado favorables, la dirección de la reforma de la seguridad social consumió grandes esfuerzos por parte del Ejecutivo y estuvo rodeada de cuidadosas negociaciones al mejor estilo del presidencialismo de coalición, incluyendo la adopción de regateos y prácticas relacionadas con la clientela. Lo que se extrae de los datos es la sorprendente variación de la concordancia en el ámbito de los diferentes partidos, sean de la oposición o de la base de gobierno. En el ámbito del propio partido de gobierno, la negativa de algunos representantes de votar a favor de la enmienda provocó una crisis que culminó con la expulsión de esos parlamentarios. El voto más cohesionado a favor de la enmienda ocurrió en el PL —el Partido Liberal, de base más conservadora y que integró la coalición de gobierno con el cargo de la vicepresidencia— y en el PPS, ex Partido Comunista, que presentaron, respectivamente, valores de 89,8 y 88,8 en el índice Rice. En el mismo PT, el índice alcanzó apenas un 73,8, lo que indica una relativa falta de cohesión en el seno del partido del Presidente de la República.

Como se puede observar en la tabla 6 a continuación, la votación del ítem más polémico de la reforma, esto es la institución de tributación a

TABLA Nº 4

**El cuadro político en el Congreso Nacional
después de la elección de 2002**

Partidos	Cámara de Diputados		Senado Federal	
	N	%	N	%
PT	91	17,7	14	17,3
PDT	21	4,1	5	6,2
PSB	22	4,3	4	4,9
PPS	15	2,9	1	1,2
PC del B	12	2,3	-	-
PV	5	1,0	-	-
Izquierda	166	32,4	24	29,6
PMDB	74	14,4	19	23,5
PSDB	71	13,8	11	13,5
Centro	145	28,2	30	37,0
PFL	84	16,4	19	23,5
PPB	49	9,6	1	1,2
PTB	26	5,1	3	3,7
PL	26	5,1	3	3,7
PRONA	6	1,2	-	-
Micro-leyendas	11	2,1	1	1,2
Derecha	202	39,4	27	33,3
<i>Bancada de apoyo a Lula</i>	218	42,5	30	37,0
<i>Bancada de Oposición</i>	204	39,8	31	38,3
<i>Bancadas Indefinidas</i>	91	17,7	20	24,7

Fuente: Melo & Anastasia, 2002, pag. 13.

Fueron clasificados como micro-leyendas los partidos con menos de 5 representantes. En la Cámara: PSD(4); PST (3); PMN (1); PSC (1); PSL (1) y PSDC (1). En el Senado, el PSD, con un representante.

Fueron computadas como indefinidas las bancadas del PMDB, del PRONA y de los micro-partidos.

TABLA N° 5

Votación PEC 40/03 - Enmienda Aglutinante Global N° 4
Reforma de la Seguridad Social

Índice de Rice

Partido	Bancada	Posición	Sí		No		Abs+aus.		Rice
			N	%	N	%	N	%	
PT	93*	Sí	80	86,9	3	3,3	9	9,8	73,8
PDT	14	Sí	9	64,3	4	28,6	1	7,1	28,6
PTB	50	Sí	39	78,0	8	16,0	3	6,0	56,0
PMDB	67	Sí	45	67,2	18	26,9	4	5,9	34,4
PSB	29	Sí	24	82,8	5	17,2	-	-	65,3
PL	39	Sí	37	94,9	-	-	2	5,1	89,8
PC del B	11	Sí	7	63,6	4	36,4	-	-	27,2
PV	6	Sí	4	66,7	2	33,3	-	-	33,4
PPS	18	Sí	17	94,4	-	-	1	5,6	88,8
Gobierno	327	Sí	262	80,4	44	13,5	21	6,4	60,5
PFL	69	No	33	47,8	36	52,2	-	-	4,4
PSDB	59	Sí	29	49,1	30	50,1	-	-	0,0
PRONA	6	No	0	0,0	6	100	-	-	100,0
Oposición	134	-	62	46,3	72	53,7	-	-	-
PP	48	Sí	31	64,6	14	29,2	3	6,2	29,2
PMN	1	-	-	-	1	-	-	-	-
PSL	1	-	1	-	-	-	-	-	-
PSC	1	-	1	-	-	-	-	-	-
S/PART.	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Indep.	52	-	34	65,4	15	34,6	-	-	-
Total	513	-	358	69,9	126	24,6	28	5,5	-

El Presidente de la Cámara, del PT, no vota, por lo cual los porcentajes fueron calculados sobre 92 en el caso del partido, sobre 326 en el caso del gobierno y 512 en total.

Tabla elaborada por Carlos Ranulfo F. Melo, UFMG.

los inactivos, si bien por un lado revela una mayor tasa de concordancia entre los integrantes del partido de gobierno, por otro lado provoca una ruptura en su base de sustentación, con el voto masivamente contrario del PDT, además de la división del PC del B, que liberó a su bancada en relación con ese voto.

TABLA 6

Votación PEC 40/03 - DVS Nº 7 ART. 40 Tributación de los inactivos

Partido	Bancada	Posición	Sí		No		Abs+aus.		Rice
			N	%	N	%	N	%	
PT	93	Sí	89	96,7	3	3,3	-	-	93,4
PDT	14	No	0	0,0	14	100	-	-	100,0
PTB	50	Sí	38	76,0	11	22,0	1	2,0	52,0
PMDB	67	Sí	36	53,7	28	41,8	3	4,5	7,4
PSB	29	Sí	18	62,1	9	31,0	2	6,9	24,2
PL	39	Sí	33	84,6	4	10,3	2	5,1	69,2
PC del B	11	Liberado	4	36,4	7	63,6	-	-	-
PV	6	Sí	2	33,3	3	50,0	1	16,7	-(33,4)
PPS	18	Sí	17	94,4	-	-	1	5,6	88,8
Gobierno	327	Sí	237	72,7	79	24,2	10	3,1	45,4
PFL	69	No	31	44,9	35	50,7	3	4,3	10,1
PSDB	59	Sí	26	44,1	28	47,5	5	8,5	-(11,9)
PRONA	6	No	0	0,0	6	100	-	-	100,0
Oposición	134	-	57	42,5	69	51,5	8	6,0	-
PP	48	Sí	29	60,4	15	31,3	4	8,4	20,7
PMN	1	-	-	-	-	-	1	-	-
PSL	1	-	1	-	-	-	-	-	-
PSC	1	-	1	-	-	-	-	-	-
S/PART.	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Indep.	52	-	32	-	15	-	5	-	-
Total	513	-	326	63,7	163	31,8	23	4,5	-

Tabla elaborada por Carlos Ranulfo F. Melo, UFMG.

Estos resultados muestran, en general, la maleabilidad de las instituciones de la democracia representativa en Brasil, lo que indica que, si bien por un lado ellas favorecen un alto grado de adaptación a situaciones bastante críticas desde el punto de vista de la gobernabilidad, por el otro, apuntan en la dirección de un sistema partidario fluido y marcado por la posibilidad de fragmentación.

De esa manera, en Brasil aparentemente se ha estabilizado el eje de la democracia electoral —con la expansión del universo político, la regularidad y creciente centralidad de las elecciones, de campañas que movilizan a vastos segmentos de la población, además de un sistema informatizado y bastante eficiente de registro y escrutinio de los votos— con posibles impactos en cuanto a la dimensión del comportamiento y de la cultura política a largo plazo. En virtud misma de esa constatación, la falta de resultados sustantivos y, en particular, la reversión de expectativas, pueden constituir factores altamente nocivos para la credibilidad de las instituciones democráticas.

Junto a la dinámica electoral, es preciso destacar algunas características adicionales en lo que atañe a las relaciones entre los poderes y a la definición del espacio público, especialmente en términos del acceso de la sociedad civil al Estado en el escenario de las profundas transformaciones estructurales originado por las reformas institucionales. Las articulaciones entre los planos interno y externo como un factor de estructuración de la dinámica de la política quedaron particularmente a la vista en lo concerniente al papel estratégico del Estado frente a los actores domésticos con motivo del pasaje de un modelo de economía protegida a otro caracterizado por la apertura comercial y por la concesión de privilegios a los actores externos. En ese marco, intensificado simultáneamente por la tendencia a un mayor aislamiento de las esferas de decisión del Poder Ejecutivo en la conducción de la política económica y por la creciente importancia del Legislativo en el contexto de la redemocratización con la producción de legislación de cuño regulador, los intereses organizados, sobre todo del sector empresarial, pasaron a articularse de manera diferente. De un modelo de acción colectiva basada en la adhesión obligatoria típica de la regulación económica por la vía del corporativismo estatal y que tenía como meta de actuación la esfera del Poder Ejecutivo, se pasó a otro modelo fundado en la adhesión voluntaria como marco de la acción colectiva dirigida más específicamente al Poder Legislativo. El conjunto de esos cambios fue así acompañado de una emigración de los intereses organizados al Congreso, motivados por la posibilidad de influir en el proceso legislativo con base en el *lobby* y en actividades complementarias. El nuevo marco para la acción colectiva basado en la adhesión voluntaria alteró el papel de las asociaciones de interés del empresariado. Al paso de que algunas de esas nuevas prácticas claramente conllevan déficit de-

mocráticos, otras abren oportunidades para modalidades de responsabilidades compartidas y también de una mayor transparencia de los procesos legislativos (Diniz & Boschi, 2000).

Además, el grado de aislamiento del Ejecutivo, codo a codo con la restauración de relevancia al Poder Legislativo bajo el régimen democrático, junto a la permanente violación de derechos constitucionales para hacer efectivo el proceso de las reformas, llevó a cambios interesantes acerca de la definición de cada uno de los poderes del gobierno. Así por ejemplo, en lo concerniente al Poder Judicial, un proceso ampliamente identificado por algunos análisis es el de la judicialización de la política, que es un nuevo canal utilizado tanto por grupos organizados de la sociedad civil, como del propio aparato del Estado (Werneck Vianna *et al.* 1999). El cierre del Ejecutivo al acceso por grupos de interés también tuvo impacto en relación con la adopción de un nuevo modelo regulador basado en la actuación de agencias de regulación con supuestos grados de autonomía, pero con respecto a cuya actuación habría pocas posibilidades de control y responsabilidad (Boschi y Lima, 2002).

Estas nuevas prácticas son características de un momento de transición aún no plenamente consolidado desde el punto de vista de un nuevo arreglo institucional en lo que atañe a la intermediación de intereses. Los estándares de relación entre lo público y lo privado se encuentran aún en definición y no se sabe claramente la dirección de los cambios desde el punto de vista del proceso de democratización del Estado y de las relaciones sociales. Hay avances notorios en cuanto a la estructuración de la sociedad civil: es impresionante el número de asociaciones establecidas en las mayores ciudades brasileñas, en particular, a partir de los años 1970. En las tres ciudades principales –São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte– el número de asociaciones aumentó considerablemente en relación con décadas anteriores. Pero es en la década de 1980 en que los números presentan incrementos de casi 100%, en una verdadera explosión asociativa. En São Paulo, el número de asociaciones creadas saltó de 1.871 en la década de 1.970 a 2.553 en la década de 1980; en Río de Janeiro, el número pasó de 1.233 a 2.498, y en Belo Horizonte prácticamente se triplicó, pasando de 584 a 1.597 nuevas asociaciones (Avritzer, 2001: 65). Lejos de constituir un fenómeno localizado, el mayor grado de densidad organizacional de la sociedad también se expresa en la extensión de prácticas de gobernabilidad incluida la participación de segmentos de la sociedad civil, como es el caso del presupuesto participativo, adoptado en más de 71 ciudades en 4 estados, a partir de la experiencia pionera de Porto Alegre, según datos de Avritzer (2001), además del registro efectuado por innumerables trabajos que investigaron esta modalidad de gestión participativa (Abers, 1998; Santos, 1998; Boschi, 1999; Avritzer, 2002; Costa, 2002; Dias, 2002), aparte de los consejos para la gestión de políticas sociales establecidos

a partir de la descentralización exigida por la Constitución de 1988 (Almeida, 1995; Aretche, 2000; Santos, 2000).

Por otra parte, un importante componente de este nuevo ambiente institucional en lo concerniente a la acción colectiva, es el hecho de que se podría estar diseñando una asimetría aún mayor que aquella observada en el ámbito del antiguo corporativismo, en la capacidad de organización de los intereses entre las clases. La desmovilización del sindicalismo, las altas tasas de desempleo y el ocaso de la política social contribuyen a la intensificación de esta desigualdad estructural, especialmente en el plano de las relaciones con el Estado, en que la acción colectiva viene siendo reestructurada. En este sentido, corresponde indagar si las modalidades de acceso no se estarían diseñando en forma aún más selectiva, relegando la incorporación de los sectores subalternos al ámbito de las prácticas localizadas de gobernabilidad y descentralización de políticas. Todavía más, está claro, que incluso en estos casos, la posibilidad de inclusión por vía de la participación se restringe a una porción pequeña de la población brasileña con capacidad de movilización para la acción colectiva, quedando al descubierto amplios sectores desprovistos de cualesquier recursos de organización. El problema de las asimetrías en la capacidad de organización de diferentes segmentos sociales, anteriormente mencionado, no es tomado en cuenta debidamente para una evaluación más optimista acerca de las perspectivas del asociacionismo y del capital social, siendo necesario, por consiguiente, delinear el cuadro asociativo dentro de una óptica más realista.

La dimensión asociativa debe ser enfocada desde el doble punto de vista de que la calidad de la democracia es determinada tanto por aquellos que están implicados en prácticas asociativas, como por quienes están excluidos de las mismas. En general, este es el caso en América Latina, en que un mundo hobbesiano de segmentos totalmente desorganizados de la población coexiste con otro, bastante menor, de inspiración toqueviliana.

Conclusiones

La cuestión de la posibilidad de desarrollo en la periferia del capitalismo constituye el núcleo de la teoría de la dependencia que analizó, de manera notable en el clásico trabajo de Cardoso, la integración de los países de América Latina en los procesos de internacionalización de las economías, entonces en curso en las décadas de 1960 y 1970. En este enfoque, es importante destacar la relación que se establecía entre la implantación de regímenes autoritarios y la profundización del modelo de capitalismo dependiente asociado, en que el Estado figuraba como una especie de vínculo de articulación entre los planos interno y externo. La tónica de la argumentación iba en el sentido de que el desarrollo era

posible dentro de condiciones que implicaban la represión, a través de gobiernos autoritarios, de los sectores subalternos de una sociedad civil débilmente organizada, lo que hacía posible, a su vez, considerando los bajos costos de la mano de obra, atraer inversiones externas dentro de la lógica complementaria del trípede empresas nacionales, estatales y multinacionales, en el cuadro de una economía protegida y cerrada (Cardoso, 1972, 1975, 1982).

Difiriendo de la situación que caracterizaba la perspectiva del estado desarrollista dependiente en términos de la articulación entre los planos interno y externo como determinantes de la política y de las relaciones entre clases, la coyuntura que envuelve a los países de la periferia en la fase de integración a los circuitos globalizados a partir de la década de los 90, está marcada por una conjunción distinta de factores: democracia aliada al debilitamiento del Estado; exclusión sindical con elevado grado de movilización y estructuración de la sociedad civil; incapacidad de los gobiernos para implementar políticas de crecimiento económico, en el marco de una economía abierta y con reducidos grados de libertad para alterar sus fundamentos macro. En este sentido, se trata de una confluencia singular de factores en que se destaca la actuación de un contexto altamente restrictivo sobre un universo político en expansión.

En el caso brasileño, la conversión al orden neoliberal implicó peculiaridades, sobre todo desde el punto de vista de los elevados costos resultantes de las opciones tomadas sucesivamente por los gobiernos a partir de mediados de los años 1980. Entre esas especificidades se sitúa, en particular, un mayor grado de retracción del Estado, combinado con la adopción de nuevos tipos de intervencionismo que se expresaron en una intensa actividad reguladora y en el proceso de destrucción de la entonces recién promulgada Constitución de 1988.

Un segundo aspecto, más prominente en la trayectoria brasileña, pero también presente en la de otros países latinoamericanos, dice relación con el hecho de que las reformas neoliberales incidieron sobre un recorrido marcado por altas tasas de exclusión social, acumuladas a lo largo del período desarrollista. La dependencia de trayectoria y la profundización acumulativa de las desigualdades exacerbaron aún más la imposibilidad de implementar políticas sociales ya limitadas frente a las restricciones externas. En ese contexto, el impacto desagregador de las políticas neoliberales fue de intensidad bastante mayor.

En este escenario, comprimido internamente por una trayectoria perversa y externamente por las restricciones emanadas de la globalización, la reducción de grados de libertad no significa necesariamente la imposibilidad de opciones en el plano doméstico. En muchos casos, el agravamiento de la crisis fue el resultado de opciones equivocadas, en

momentos en que se abrían posibilidades de corrección de rumbos. De este modo, es la persistencia en el recorrido definido a partir de la eclosión de las reformas la que hace cada vez menos factible la reversión en la dirección de un escenario de crecimiento y atenuación de las desigualdades.

Es así como la coyuntura de la transición incide en gran medida en el funcionamiento de las instituciones democráticas tendientes a la estabilización después de un prolongado período de régimen autoritario en Brasil. Uno de los aspectos destacados de la transición fue la dificultad de convertir las opciones electorales en programas de gobierno. En Brasil, como asimismo en varios países de América Latina, el divorcio entre las expectativas de los electores y las agendas implementadas ha suscitado una eclosión de crisis que ponen en riesgo la credibilidad y la estabilidad misma de las instituciones democráticas.

Tal como lo sugiere el análisis aquí realizado, el problema de la democracia en Brasil no reside en las características intrínsecas de su matriz institucional, sino en el contexto en que las mismas operan. Las instituciones de la democracia electoral vienen presentando creciente estabilidad y los actores políticos se van adaptando a la lógica de su funcionamiento, en que pesan las frecuentes tentativas en la dirección de reformas políticas supuestamente dirigidas a su perfeccionamiento, pero no carentes de implicaciones restrictivas en cuanto a la participación política. Precisamente a causa de la decantación de prácticas dentro de esa lógica, la implantación de reformas de cuño más radical demuestra ser contraproducente para los actores implicados en términos de un cálculo de corto plazo y la matriz institucional persiste con cambios apenas al margen. Siendo así, las fuentes de inestabilidad tenderían a situarse, de manera más crítica, en el abismo creciente entre expectativas generadas mas no satisfechas por las instituciones formales de la democracia junto al electorado, especialmente considerando la alta vulnerabilidad interna ante las crisis externas y la persistencia de opciones por los gobernantes en la ruta de profundización de un modelo económico recesivo guiado por la lógica del mercado.

Referencias bibliográficas

- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil" *Politics & Society* 26 (4): 511-538.
- Acuña, Carlos H. e Smith, William C. 1994. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. New Brunswick e London: North-South Center, University of Miami, 1994.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares de. 1995. "Federalismo e Políticas Sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 28, (10).

- Almeida, Maria Hermínia Tavares de. 2001. "Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências" *BIB* (51).
- Anastasia, Fátima & Melo, Carlos Ranulfo F. 2002. "Accountability, Representação e Estabilidade Política". Ministério do Planejamento: Brasília.
- Anastasia, Fátima. 2002. "A Matriz Institucional Brasileira e a Dimensão da Governabilidade". En *PENT Fundación, mimeo*. Buenos Aires.
- Arretche, Marta. 1996. "Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 31 (11).
- Arretche, Marta. 2000. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro: Revan.
- Arretche, Marta. 2002. "Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais". *Dados* 45 (3).
- Avritzer, Leonardo. 2001. "Democratization and Changes in the Pattern of Association in Brazil". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (3): 59-76.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Baquero, Marcello. 2002. "A Desconfiança como Fator de Instabilidade Política na América Latina". En Baquero, Marcello *et al.* *A Construção da Democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS.
- Boschi, R & Lima, M.R.S. 2002. "O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório". *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. En Werneck Vianna, Luiz (ed.). Belo Horizonte: Ed. UFMG/IUPERJ.
- Boschi, Renato. 1987. *A Arte da Associação Política de Base e Democracia no Brasil*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ.
- Boschi, Renato. 1999. "Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana : Comparando Belo Horizonte e Salvador". *Dados*, 42 (4).
- Campbell, J. L & Pedersen, O. K. 2001. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1972. *O Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Difel.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1975. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1982. "Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina". En D. Collier (org.), *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Castro, Marcus Faro de. 1997. "The Courts, Law and Democracy in Brazil". *International Social Science Journal*. 152: 241-251.
- Costa, S. 2002. *As Cores de Ercília: Esfera Pública, Democracia, Configurações Pós-Nacionais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Coutinho, Marcelo J.V. 2004. *Crises Institucionais e Mudança Política na América do Sul*, Tesis de Doctorado, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Dias, Márcia R. 2002. *Sob o Signo da Vontade Popular*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Diniz, Eli. 2000. *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais, Brasil Anos 90*. Rio de Janeiro: FGV.

- Diniz, Eli & Boschi, Renato. 2000. "Globalização, Herança Corporativa e Representação dos Interesses Empresariais: Novas Configurações no Cenário Pós-Reformas". En *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. Boschi, R., Diniz, E. e Santos, F., São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 15-88.
- Diniz, Eli & Boschi, Renato. 2003. "Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (52).
- Evans, Peter. 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change". En *The Politics of Economic Adjustment*. Haggard e Kaufman (eds.). Princeton: Princeton University Press.
- Figueiredo, A. & Limongi, F. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gomes, José Maria. 1998. "Globalização, Estado-Nação e Cidadania". *Contexto Internacional*, 20 (1).
- Haggard, S. & Kaufman, R. 1992. *The Politics of Economic Adjustments: International Constraints, Distributive Politics and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, S. & Kaufman, R. 1993. "O Estado no início e na Consolidação de Reforma Orientada para o Mercado". En *Estado, Mercado e Democracia*. Sola, Lourdes (org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Haggard, S. & Kaufman, R. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. & Soskice, David. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. & Stephens, J.D. 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lamounier, Bolívar. 1991. "Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade", *Nova Economia*, 2 (2): 9-25.
- Linz, Juan e Valenzuela, Arturo (eds.) 1994. *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, Democracy: the Difficult combination". *Comparative Political Studies*, 26 (2): 198-228.
- Mainwaring, Scott. 1997. "Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Mainwaring, S. & Shuggart, M.S. (eds.). New York: Cambridge University Press.
- Nelson, Joan M. 1994. "How Market Reforms and Democratic Consolidation Affect Each Other". En *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*. Nelson, Joan M. (ed.). New Brunswick: Transaction Books.
- O'Donnell, G. 1999. "Teoria Democrática e Política Comparada". *Dados*, 42 (4).
- O'Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. 5 (41).
- PNUD. 2004 (por publicarse). *Report Project on Democratic Development in Latin América*.
- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.

- Santos Jr, Orlando Alves dos. 2000. "Gestão Urbana, Associativismo e Participação nas Metrôpoles Brasileiras". En *O Futuro das Metrôpoles : Desigualdades e Governabilidade*. Ribeiro, Luiz César de Queiroz (org.). Rio de Janeiro: Revan.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward Redistributive Democracy". *Politics & Society* 26 (4): 461-510.
- Santos, Fabiano. 2003. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. 1985. "A Pós-Revolução Brasileira". En *Brasil, Sociedade Democrática*. H. Jaguaribe et al. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- Smith, William C., Acuña, Carlos H. e Gamarra, Eduardo A. 1993. *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and México*. New Brunswick e London: North-South Center, University of Miami.
- Smith, William C., Acuña, Carlos H. e Gamarra, Eduardo A. 1994. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. New Brunswick: Transaction Press.
- Stokes, Susan C., 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Werneck Vianna, L., Carvalho M.A.R., Melo, M.P.C. & Burgos, M.B. 1999. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.